

PRERROGATIVA DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO PARA CONSTATAÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO E SEUS EFEITOS SOCIAIS

CELSON DE BARROS FILHO

Decorridos mais de dezesseis anos da promulgação da Constituição Cidadã, que adotou os valores do trabalho e da dignidade da pessoa humana, o Brasil ainda se depara com a submissão de 25 mil pessoas a condições análogas à de escravos, segundo cálculos da Comissão Pastoral da Terra citados na apresentação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003).

Essa chaga social tem sido sistematicamente enfrentada pela Inspeção do Trabalho com ações de um grupo móvel de auditores-fiscais do trabalho. Seus componentes são recrutados em regiões distintas de onde atua a equipe. Providência para procurar resguardar sua segurança pessoal e familiar. Suas incursões recebem escolta de força policial federal e alcançam os mais inóspitos recantos do país. Já sofreram baixas em combate. Quatro vidas foram ceifadas a tiros em Unaí (MG). Três auditores-fiscais e um motorista tombaram em serviço.

Percalços assim não arrefeceram o trabalho do grupo móvel. Seus esforços já resultaram na libertação de quase 2.000 pessoas¹³⁷, no período de 1995 a 2000, e no pagamento, somente nesse último ano, de mais de meio milhão de reais em verbas rescisórias, por parte dos tomadores dessa mão-de-obra.

Noutro vértice de seu papel a Inspeção busca assegurar um meio ambiente de trabalho sadio. Empreende ações voltadas para o cumprimento das normas de proteção à saúde e segurança obreiras. Os resultados repercutem diretamente na redução dos custos sociais e financeiros dos afastamentos, incapacitações e óbitos. Estatísticas oficiais da Previdência Social¹³⁸ informam que de 1998 a 2001 caiu quase pela metade a incidência de doenças ocupacionais (- 42,7%), a taxa de mortalidade diminuiu 38,67% e o Índice de Acidentes Graves (que inclui óbitos, acidentes graves e incapacidades permanentes) decresceu consideráveis 34,02%.

As referidas condutas são expressões da atividade negativa do Estado, segundo definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004:111). Limitam comportamentos individuais contrários ao interesse público. Correspondem ao moderno conceito de poder de polícia adotado pelo direito brasileiro, que estendeu a atuação intervencionista estatal à ordem econômica e social.

Forma-se então um antagonismo, identificado pela ilustre doutrinadora (2004:108): de um lado, o cidadão deseja exercer em plenitude sua

¹³⁷ Relatório *Trabalho Escravo*, do Ministério do Trabalho e Emprego.

¹³⁸ Divulgadas pelo Ministério do Trabalho em seu *site* na *Internet*.

liberdade constitucional e de outro, a Administração Pública tem a incumbência de condicionar o exercício desse direito ao bem estar coletivo. Deve-se entender que cidadão, no sentido mais amplo de sua acepção abrange também as pessoas jurídicas.

A Inspeção do Trabalho realiza essa adequação utilizando seu poder de polícia. Sua missão propicia inclusão social e econômica. Busca o respeito à dignidade da pessoa humana e a garantia do valor social do trabalho. Propicia o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza.

Para esse relevante papel foram destinados meios de coação indiretos (o auto de infração) e diretos (a interdição e o embargo). Esses mecanismos, conforme explica Di Pietro (2004:114), decorrem do princípio da exigibilidade, que é consectário da auto-executoriedade. Este princípio é enunciado pela autora como a “possibilidade que tem a Administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário”.

A auto-executoriedade permeia o texto constitucional em vários dispositivos. Está evidenciada especialmente no artigo 2º. Ali são instituídos os Poderes estatais e delineada a atuação harmônica, mas independente, entre as funções administrativa e jurisdicional.

À semelhança da Inspeção do Trabalho outras funções estatais dependem da auto-executoriedade para sua eficácia. A vigilância sanitária realiza ações de saúde pública e os órgãos administrativos de defesa do consumidor intervêm nas relações de consumo partindo de constatações próprias, desvinculadas de prévio reconhecimento judicial.

A Inspeção tem origem secular no âmbito mundial. Está presente em inúmeros países. Internamente já ultrapassa sessenta anos de uma existência evolutiva. Alçada ao plano constitucional (art. 21, XXIV), foi reconhecida como carreira típica de Estado e incluída no Fisco Federal.

As atribuições de seus agentes estão bem definidas. São reguladas pela Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ratificada pelo Brasil, foi aprovada pelo Decreto nº 41.721/57 e revigorada pelo de nº 95.461/87. O ordenamento jurídico nacional a recepcionou com status de lei ordinária, por disposição da Carta Política. Esta adotou a Teoria Monista para os tratados ratificados pelo Brasil.

Leis internas fortaleceram e ampliaram tais competências. Disposições dos artigos 626 a 631 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) se somam à atual Lei nº 10.593/02 (art. 11). Estão disciplinadas no Decreto nº 4.552/2002, que aprovou o novo Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT).

O exame desse arcabouço normativo aponta que a atuação dos auditores-fiscais do trabalho está calcada na constatação do vínculo empregatício. Não obstante, uma corrente minoritária da doutrina trabalhista insiste em negar essa atribuição, sob a alegação de que seria exclusiva da função jurisdicional.

Tal conclusão atropela a lógica da ordem jurídica estabelecida para o poder de polícia brasileiro, que antes se expôs. Ademais, o reconhecimento de vínculo é prerrogativa expressamente atribuída aos auditores-fiscais do trabalho pelas leis de números 7.855/89 (art. 7º, § 1º) e 10.593/2002 (art. 11, inc. II). Permite que aqueles

agentes públicos extraíam conclusões com caráter auto-executório. Isso é essencial para que possam aplicar as medidas administrativas de coerção. O legislador as destinou para exclusiva proteção do liame empregatício.

Diversas disposições do texto consolidado confirmam essa competência. Estipulam a formalização do liame, através de registro do empregado (CLT, art. 41, caput) e assinatura de sua CTPS (CLT, art. 29, caput). Ao mesmo tempo, atribuem ao auditor-fiscal do trabalho a incumbência de sancionar o transgressor de tais normas (arts. 47, 48 e 29, § 3º). Para efetuar essas autuações o auditor-fiscal do trabalho antes terá que necessariamente concluir pela existência de uma relação de emprego e que esta não foi formalizada. Eis uma evidência de sua competência para tal matéria.

Exercendo sua tutela administrativa o Estado não se confunde com as partes envolvidas. Age em nome do interesse público. Por isso, a presunção constitucional de legalidade baliza todas as suas ações. Alcança a peça punitiva. Seu valor probante é intrínseco e por esse motivo foi desvencilhado do reconhecimento do infrator e da confirmação por testemunhas (art. 629, §1º).

A Inspeção do Trabalho alcança as relações jurídicas quando ainda estão se desenvolvendo. Isso favorece a apuração de fatos. Estes, inclusive, são os elementos da relação de emprego mais valorizados pelo princípio da primazia da realidade, vigente no Direito do Trabalho. Os agentes do trabalho podem valer-se de livre acesso aos estabelecimentos laborais, efetuar visitas sem prévio aviso e entrevistar obreiros e o tomador de seus serviços. Outros subsídios também são extraídos do meio ambiente de trabalho e confrontados com a análise de documentos, livros contábeis e substâncias. Podem ser apreendidos para análise, conduzindo a novos elementos.

São mecanismos legítimos, que permitem ser delineado o pacto laboral (CLT, art. 456). Basta que estejam presentes os elementos que legalmente o caracterizam. A feição expressa do enlace empregatício não constitui requisito para que exista, pois o ajuste pode ser meramente tácito. A CLT presume que na forma verbal do pacto está presente condição essencial à sua validade.

Medidas coativas são aplicadas por descumprimento das normas de proteção obreiras. Não apresentam caráter inquisitorial. A legislação assegura o contraditório e ampla defesa. Da autuação não decorre a imediata imposição de multa. É deflagrado um processo administrativo de controle, sujeito a duas instâncias administrativas. Regula-se pela CLT e, supletivamente, pela Lei nº 9.784/99. Consta de instruções da Portaria nº 148/96, do Ministro do Trabalho. A inafastabilidade da tutela jurisdicional também incide, garantindo o exame judicial da questão.

Híbrida é a missão da Inspeção do Trabalho, com cunho social e viés arrecadatário. Para honrá-la, os auditores-fiscais arriscam sua vida e integridade física no front, em ações permanentes. O dia da semana e o turno de sua mobilização dependem da ocasião mais propícia à realização de suas tarefas. Um dos frutos de seus esforços foi contabilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego: a formalização de quase três milhões (exatos 2.840.337) de vínculos empregatícios, em decorrência de ações fiscais, somente nos últimos cinco anos (2000 a 2004). É notável sua repercussão na base de contribuintes da Previdência Pública.

Essa atuação do Executivo Federal se harmoniza com a do Judiciário. O Estado trilha o bem estar coletivo por intermédio de seus Poderes. Aquela imensidão de empregos informais representava uma rusga na paz social. Sem a intervenção administrativa desencadearia novas lides em potencial. Impactariam a Justiça do Trabalho. Seriam, em média, 1.212 processos a mais, para cada um dos seus juízes de primeira instância. Atualmente são 2.342 magistrados. Cada um já tem para sentenciar 906 processos¹³⁹. Seu acréscimo individual de serviço seria de 133%.

Enfim, os diversos aspectos avaliados indicam que seria insensato privar a Inspeção do Trabalho de reconhecer a relação de emprego. Suprimiria a auto-executoriedade de suas conclusões. Tornaria ineficaz a tutela administrativa e suas medidas coercitivas. Provocaria aumento no emprego informal, com sérias implicações na ordem social e econômica. Em âmbito externo significaria uma ruptura de compromissos formais assumidos pelo Brasil diante da comunidade internacional. Ratificando a Convenção nº 81 da OIT o país se obrigou a assegurar meios para que a Inspeção do Trabalho possa exercer seu papel em plenitude.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

Brasil. Constituição federal, consolidação das leis do trabalho, legislação trabalhista e previdenciária/organizador Nelson Manrich; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai – 5 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

CASTELO, Jorge Pinheiro. O direito material e processual do trabalho e a pós-modernidade: a CLT, o CDC e as repercussões do novo código civil. São Paulo: LTr, 2003.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. – 3 ed. – São Paulo: Ltr, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 17 ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

MARCATO, Antonio Carlos. Breves Considerações sobre Jurisdição e Competência. Disponível na Internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 19 de fevereiro de 2003;

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. São Paulo: Atlas, 15 ed., 2002.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. Relação de emprego: estrutura legal e supostos. – 2 ed. rev., atual. e aum. – São Paulo: LTr, 1999

Brasil. Plano nacional para a erradicação do trabalho escravo. Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Organização Internacional do Trabalho. – Brasília: OIT, 2003. Endereço eletrônico:

¹³⁹ A média resulta da diferença entre o nº de processos, de 1941 a 2005, recebidos pelas varas do Trabalho (41.675.924) e julgados (39.552.527), dividido pelo número de cargos de juízes existentes em 31/12/04 (2.342). Dados do Tribunal Superior do Trabalho

<http://www.mte.gov.br/Empregador/FiscaTrab/TrabEscravo/ErradicacaoTrabalhoEscravo/Conteudo/7337.pdf>. . Consulta realizada em 18/04/05.

Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas. Endereço eletrônico: <http://www.mte.gov.br/Empregador/fiscatrab/estatistica>. Consulta realizada em 26/03/05.

Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas. Endereço eletrônico: <http://www.mte.gov.br/Empregador/segsau/estatisticas/Conteudo/962.pdf>. Consulta realizada em 18/04/2005.

Relatório Trabalho Escravo. Ministério do Trabalho e Emprego. Endereço eletrônico: <http://www.mte.gov.br/Empregador/fiscatrab/Publicacao/default.asp>. Consulta em 18/04/05.

Tribunal Superior do Trabalho. Estatísticas. Endereço eletrônico: <http://www.tst.gov.br>, seção Estatísticas, Subseções “JT-Juizes Togados Previstos em Lei (nº de cargos de juizes existentes em 31/12/04)” e “Justiça do Trabalho – recebidos e solucionados desde 1941 (Varas do Trabalho)”. Consulta realizada em 12/04/05.